



L'échéance des Jeux Olympiques de 2016 et les stratégies de restructuration du transport métropolitain de Rio de Janeiro.

Antoine Beyer

► To cite this version:

Antoine Beyer. L'échéance des Jeux Olympiques de 2016 et les stratégies de restructuration du transport métropolitain de Rio de Janeiro.. Confins - Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasileira de geografia, 2011, 12. halshs-00632751

HAL Id: halshs-00632751

<https://shs.hal.science/halshs-00632751>

Submitted on 15 Oct 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'échéance des Jeux Olympiques de 2016 et les stratégies de restructuration du transport métropolitain de Rio de Janeiro.

Rio 2016 : Jogos Olimpicos e estrategias de reestruturação do sistema de transportes.

Reorganizing the public transports in the metropolitan region of Rio de Janeiro on the eve of the Summer Olympic Games 2016.

Antoine BEYER, Maître de conférences – UFR de Géographie et d'Aménagement -
Université Paris-Sorbonne

antoinebeyer@yahoo.fr

Résumé en français

La question des transports a joué un rôle décisif dans la candidature de Rio aux Jeux Olympiques de 2016. Pour remporter d'adhésion du CIO, les autorités locales ont fait la promesse d'une restructuration radicale de l'offre. L'ambitieux plan à réaliser s'appuie sur les divers projets laissés jusque-là sans suite. Faute de financements ? En partie seulement. La raison plus profonde est à chercher dans l'incapacité structurelle des politiques à modifier le cadre d'exercice du service public des transports, laissé au puissant cartel des sociétés d'autobus. L'organisation actuelle répond de plus en plus mal aux besoins de mobilité d'une métropole de plus de 11 millions d'habitants et contribue à approfondir les déséquilibres sociaux et spatiaux que l'offre de transport informel suscitée par la carence du système contribue encore à le fragiliser. La situation de Rio est d'autant plus paradoxale que la seconde ville du pays est restée à l'écart des innovations retenues par l'emblématique ville de Curitiba, dont les solutions de *Bus Rapid Transit* (BRT) ont été adoptées dans la plupart des métropoles du pays. Pour Rio, l'échéance des Olympiades est donc un défi de taille. Présentés comme des investissements d'infrastructure, les projets de BRT doivent relier entre eux les sites olympiques et au-delà assurer l'émergence de pôles d'échange structurants à l'échelle métropolitaine. La question est alors de savoir si les aménagements planifiés vont parvenir à agir comme un levier pour restructurer en profondeur de l'offre. Un pari encore incertain dont l'enjeu est la redéfinition des rapports de pouvoir entre les sociétés de transport privées et les autorités publiques.

Mots-clés : Rio de Janeiro, transports publics, Jeux Olympiques 2016, métropolisation, gouvernance.

English summary

Reorganizing public transport in the metropolitan region of Rio de Janeiro ahead of the Summer Olympic Games 2016. Public transportation played a decisive role in Rio de Janeiro's bid to host the Summer Olympic Games 2016. To convince the CIO, the local authorities have promised a radical overhaul of the current transport infrastructure. The ambitious plan will rely on various unfinished projects, which were abandoned to a certain extent due to financing problems. But the primary reason for these unfinished projects is to be found in politicians' inability to effect changes to the management of public transport, which is then left in the hands of the powerful bus company cartels. The current infrastructure is gradually less capable of responding to the needs of a metropolis of more than 11 million inhabitants and this contributes to widen the social and geographical imbalances of the city, which then further impacts the current infrastructure making even more fragile. This paradox is even greater when one thinks that Curitiba in the southern part of the country is known as an example of innovation in bus transportation with its famous BRT (Bus Rapid Transit) system that inspired so many cities worldwide and has been adopted by almost all other large Brazilian urban centres. For Rio, the preparation for the Olympic Games 2016 is a big task. Presented as infrastructure investments, the BRT projects will need to connect the sites of the Olympic games as well as promote the emergence of new exchange hubs structuring the future of the city. The big question now is whether the current plans will deliver the required changes to the current infrastructure. This is an uncertain bet, whose result will depend on the redefinition of the power struggle between private transport companies and the public authorities.

Key-words : Rio de Janeiro, public transport, Olympic Games 2016, metropolization, governance.

Resumo em Português

A reorganização do sistema de transportes foi um dos aspectos decisivos no projeto de candidatura apresentado pela cidade do Rio de Janeiro para acolher os Jogos Olímpicos em 2016. Para convencer o CIO foram prometidas mudanças radicais e o projeto apresentado retoma alguns projetos antigos que não chegaram a ser realizados. Isso não apenas por razões financeiras mas sem dúvida também pela dificuldade estrutural dos políticos em intervir no funcionamento do serviço público de transporte, dominado por um cartel de empresas de ônibus. A organização atual responde cada vez menos as necessidades de uma metrópole de 11 milhões de habitantes e reforça desequilíbrios sociais e espaciais. A oferta de transporte informal que se desenvolve a partir das carências do sistema de transporte público fragiliza este mais ainda. Essa situação contrasta com o exemplo de Curitiba cujo BRT foi implantado

em varias outras cidades brasileiras. Sera que o planejamento previsto podera impulsionar a reestruturacao do sistema ? Trata-se de uma aposta cujos prognosticos ainda são desconhecidos : tudo sera definido em torno das relações entre empresas de transporte privadas e o poder publico.

Palavras-chave : Rio de Janeiro, transportes publicos, Jogos Olimpicos de 2016, metropolisação, governança

Rio de Janeiro est la seconde agglomération du Brésil et le cœur d'un système métropolitain de 11,5 millions d'habitants, soit les trois quarts de la population de l'état du même nom. Pour faire face à une demande croissante de mobilité, elle dispose d'un système de transport complexe qui s'appuie sur divers modes. Mais l'intense croissance démographique n'a pas été accompagnée d'investissements suffisants et la ville accuse aujourd'hui un retard certain par rapport aux autres métropoles brésiliennes. Depuis vingt ans, les tentatives de réforme ont toutes échoué. Or les insuffisances du système sont identifiées de longue date : sous-capacité structurelle des services ferroviaires (métro et train) au profit d'une offre de bus foisonnante, très faible intégration de l'offre existante, répartition inégalitaire des services dans l'aire métropolitaine. Alors que besoin de mobilité s'accroît avec l'extension de la centralité de Rio dans son espace régional, le transport public connaît une baisse inquiétante de fréquentation. L'inadaptation du transport collectif accroît le recours au transport individuel et amplifie ses externalités négatives (embouteillages, pollution, fragmentation urbaine). Dans les nombreuses lacunes laissées par le système, prospère une offre de transport informel qui en accélère encore la décadence.

C'est dans ce contexte difficile que le pouvoir politique entend se saisir de l'opportunité de l'organisation de deux grands événements pour relancer une planification ambitieuse des transports. L'accueil de la Coupe du Monde de Football (2014) et des Jeux Olympiques (2016) doit en effet agir comme un électrochoc salutaire, susceptible de lui permettre de surmonter les blocages en mobilisant les acteurs publics et privés. Le défi est de taille. Il doit apporter la preuve de la capacité de la ville à accueillir des événements de portée internationales pour lui assurer une place dans le club restreint des villes mondiales. Pour éclairer ces divers aspects, notre propos reviendra d'abord sur le contexte urbain et le système des transports qui révèle l'histoire sociopolitique de la ville. Il cherchera ensuite à mettre en lumière les mécanismes du blocage qui affectent l'offre de transport public *carioca*¹, avant de présenter les voies possibles de la recomposition du système. Pour ce faire, l'analyse s'appuie sur des travaux universitaires, des documents officiels, notamment des éléments de planification, la lecture de la presse et l'entretien avec des acteurs issus du monde politique, technique et académique.

1. Les insuffisances structurelles de l'offre

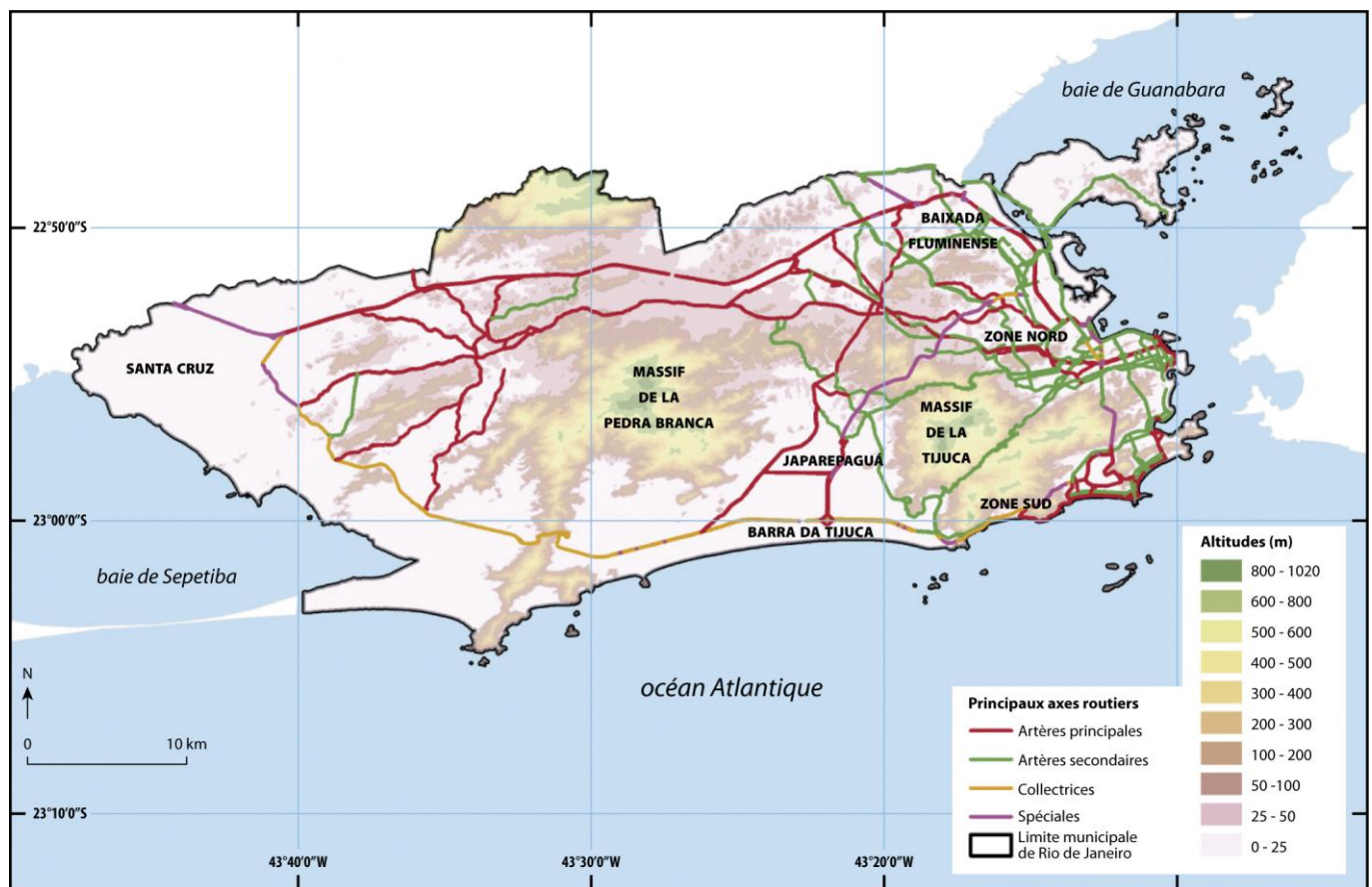
1.1 L'adaptation des transports aux contrastes du site

La géographie de Rio conditionne en partie la problématique des transports. La topographie de l'aire métropolitaine est marquée par une succession de reliefs longitudinaux qui ont organisé la structure des transports et ont guidé son développement urbain : entre les baies de Guanabara à l'est et de Sepetiba à l'ouest, la région métropolitaine de Rio est enveloppée par un système de failles qui dessinent une alternance de lignes de relief (massifs de Tijuca, de Gericinó et de Pedra Branca) et de dépressions (Santa Cruz, Jacarepaguá et Fluminense). L'entrée de la baie de Guanabara a fixé le centre historique et conserve aujourd'hui encore une très forte attractivité. La ville s'est ainsi développée suivant des couloirs, encadrée par le littoral et des massifs longitudinaux qui partagent son assiette territoriale. Trois grands ensembles d'inégale extension et aux caractéristiques urbaines sociales tranchées se distinguent (cf. Carte 1) :

- la zone Sud, une étroite bande littorale accueillant les populations privilégiées et présentant un urbanisme vertical et dotée de tous les agréments.
- la zone Nord, plus vaste occupée par un bâti traditionnel peu élevé (un à deux étages) stigmatisée par ses caractéristiques industrielles et populaires.
- Plus à l'ouest, le nouveau pôle urbain de Barra da Tijuca a connu une urbanisation rapide. Il présente les caractéristiques d'un urbanisme états-unien avec des tours et des centres commerciaux marqués par le tout automobile, un environnement qui attire les classes moyennes et supérieures et les de plus en plus les sièges d'entreprises.

Ces ensembles sont à leur tour subdivisés par les lagunes et les lignes de relief secondaires localement vigoureuses qui se prolongent en buttes isolées (*morros*). Ce sont d'ailleurs ces accidents de relief, laissés vacants par l'urbanisation régulière, qui ont accueilli le développement des *favelas*.

Carte 1 : Les principaux reliefs et les voies routières structurantes sur le territoire communal de Rio de Janeiro (Source : Rio Prefeitura).



1.2 Une organisation institutionnelle fragmentée

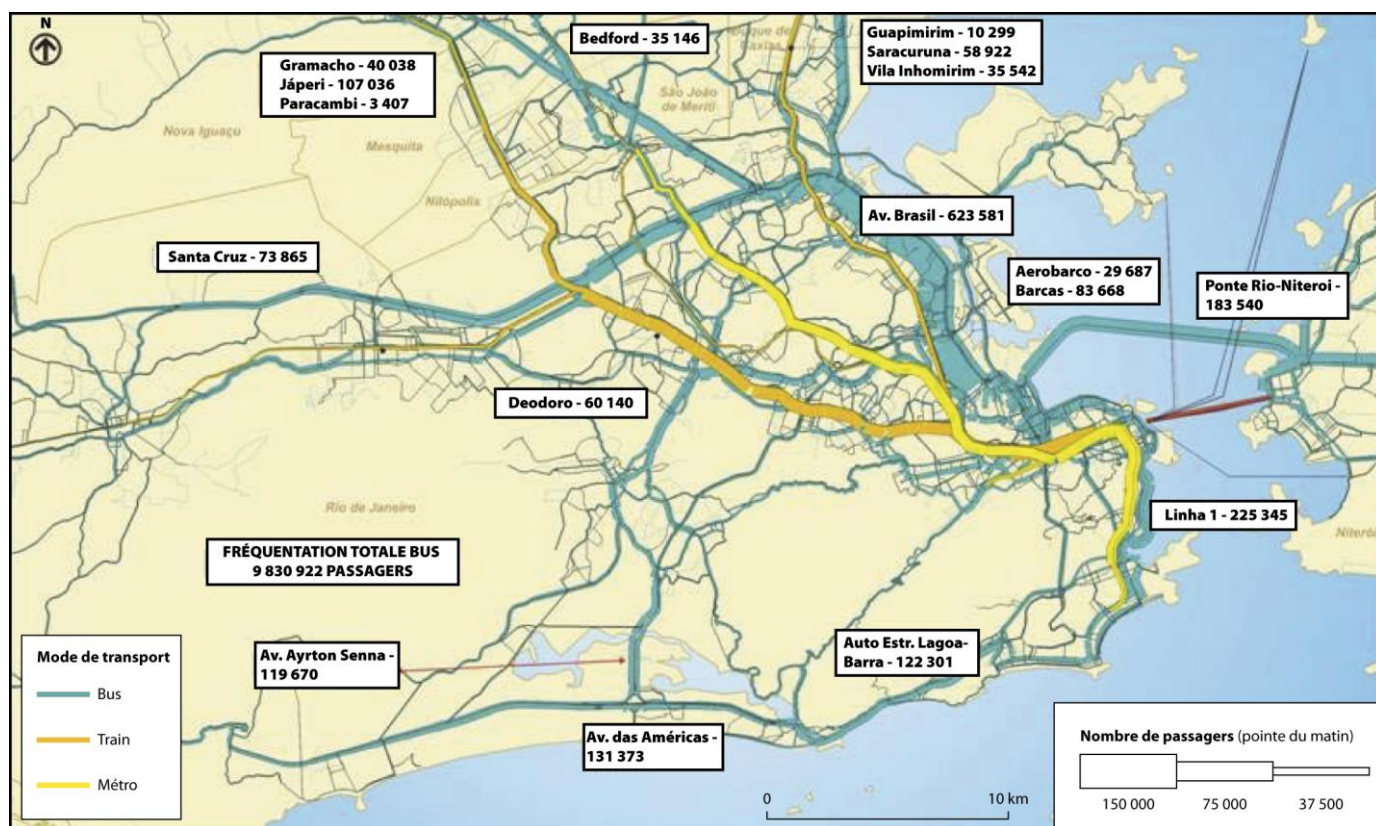
Depuis un demi-siècle, le transport routier individuel ou collectif guide le développement urbain de Rio, reléguant au second plan les autres modes. Ce n'est pas là un trait propre à Rio ou même aux villes brésiliennes, mais la logique en est peut-être plus marquée qu'ailleurs, car elle a été vivement

encouragée par la puissance publique dans une perspective de développement industriel national (HENRY, 1998). Bien qu'en recul de 10 points en une décennie, les transports collectifs représentent encore 74% des déplacements motorisés et ce sont les services de bus qui assurent l'essentiel d'une offre très concentrée dans le centre et la zone Sud. Les chiffres officiels du partage modal (cf. Tableau 1) se bornent à comptabiliser les passages réguliers payants (92 M). On peut estimer à 118 M le nombre total de voyages collectifs effectués quotidiennement dans la région métropolitaine (Cf. Carte 2), la différence étant assuré par des modes informels (*vans et kombis*).

Tableau 1. La répartition des modes de transport collectifs à Rio en 2003 (Source : RMRJ).

Mode de transports	RMRJ Voyages 1000	en en %	RIO Voyages 1000	en en %
Bus municipal	5302	57	3646	64
Bus inter-municipal	1332	14	128	6
Transport alternatif	1631	18	897	17
Métro	355	4	289	5
Train	304	3	112	3
Transport scolaire	190	2	118	2
Autocar	92	1	59	1
Transport maritime	82	1	23	1
Tramway	2	-	2	-
TOTAL	9291	100	5275	100

Carte 2. Densité de fréquentation des transports collectifs à Rio en 2005 (Source Plano-RJ-2009)



La réforme constitutionnelle de 1988 a partagé les compétences de gestion des transports entre les pouvoirs locaux. Au sortir de la dictature, c'était une revendication des démocrates, avec pour contrecoup l'éclatement des responsabilités entre des collectivités faiblement dotées, et dont les espaces d'intervention se recouvrent très largement dans le cas de Rio.

- **La municipalité de Rio** a en charge la gestion des trafics et l'organisation des transports locaux (bus, taxis) (2) qu'elle assure via le Secrétariat Municipal des Transports (SMTR).
- **L'état fédéré de Rio de Janeiro**, à travers le SETRANS (Secrétariat d'Etat au Transport de Rio de Janeiro), gère les modes ferroviaires dévolus par l'Etat fédéral (transports ferroviaires suburbain et métropolitain, ainsi que les services de ferries) dont il a concédé l'exploitation à des consortiums privés. A cela s'ajoute la gestion d'un certain nombre de terminaux multimodaux et les 467 lignes interurbaines qui transitent dans la commune de Rio.

La domination des autobus conventionnels

Comme ailleurs au Brésil, l'autobus constitue l'essentiel de l'offre de transport public. La singularité de Rio réside dans l'absence de bus articulés et surtout d'une offre clairement structurée. Les quelques 900 lignes de bus urbains qui sillonnent la ville sont exploitées, sur la base de droits acquis, par 47 sociétés privées qui les gèrent à leurs risques et périls. Les lignes intermunicipales relèvent de sociétés de plus petite taille, et pour beaucoup de municipalités périphériques, elles assurent un rôle vital d'accès aux emplois et aux services du centre de Rio. Ayant comme destination le territoire de la ville de Rio, ces lignes sont interdites de cabotage et supposent pour leur implantation l'accord préalable de l'autorité communale de Rio, principe qui n'est pas toujours respecté.

Un réseau ferroviaire marginalisé

Le réseau ferroviaire de la région métropolitaine assure le déplacement quotidien de 350 000 personnes, très en-deçà des capacités théoriques offertes par un mode qui atteignait plus d'un million de voyages dans les années 1960 ! Il est l'héritier de l'ancienne compagnie Léopoldina dont l'Etat Fédéral a assuré la gestion avant de la rétrocéder à l'Etat de Rio (FLUMINTRENS). Ses cinq faisceaux principaux ont été concédés pour 25 ans au groupe privé SUPERVIA. Autour de la baie de Guanabara un réseau résiduel est constitué de voies à écartement métrique non électrifiées qu'exploite la société publique de l'état de Rio CENTRAL. Les trafics qui étaient en chute libre depuis leur maximum au début des années 1980 se sont redressés sous l'effet conjugué du management privé et d'un investissement de plus de 500 M\$ consenti par l'état de Rio au milieu des années 1990 et par la Banque mondiale en 1994 (292 M\$) et en 1995 (372 M\$). Dans son ensemble, le réseau accuse d'importants retards dans le matériel roulant, le système de circulation et l'alimentation électrique, ce qui limite les trafics et soumet les services ferroviaires à la concurrence directe des lignes de bus. Le transport ferroviaire.

Le développement contrarié du métro

Le réseau de métro de Rio transporte quotidiennement 450 000 passagers (dont 350 000 sur la seule ligne 1 venant de la zone Nord), un volume quasi inchangé depuis plus de 10 ans. Le concédant, *Rio Trilhos*, dépend de l'état de Rio et conserve à ce titre la responsabilité de l'extension du réseau et de l'achat du matériel roulant. La Société OPPORTANS en est la société concessionnaire depuis 1997. Avec seulement 42 km et 32 stations, le réseau actuel est loin de l'ambitieux projet des années 1970 qui prévoyait 133 km de voies à l'horizon 2000 et un franchissement de la baie de Guanabara qui

attend toujours sa réalisation (RODRIGEZ 2004). Des six lignes prévues, seules les deux centrales ont été réalisées dans une acception minimale. Les extensions ont été très longues à être réalisées et dans les années 1980 les travaux ont été interrompus 11 ans avant d'aboutir à l'inauguration des stations desservant Copacabana en 2006 et d'Ipanema fin 2009.

Enfin, on peut mentionner le *bonde* de Santa Teresa, unique vestige du plus important réseau de tramway d'Amérique Latine. Sa fonction est aujourd'hui anecdotique malgré son importance locale et touristique. Alors que la ligne était menacée de fermeture en 1995 (il ne circulait alors plus que deux trams), le gouvernement de l'état a pris l'initiative de son renouvellement et son prolongement sur trois kilomètres, permettant la correspondance avec le train à crémaillère du Corcovado.

Le potentiel sous-exploité des ferries

Depuis le 19^{ème} siècle des ferries assurent des liaisons régulières entre les zones urbaines de part et d'autre de l'entrée de la baie de Guanabara, associant à Rio le développement des deux villes voisines de Niteroi (480 000 hab.) et São Gonçalo (1 M hab.). Un départ est assuré toutes les 30 mn pour 17 mn de traversée. Malgré la rénovation de la flotte et des installations par l'entreprise concessionnaire BARCAS SA² qui associe une entreprise de transport de bus, un groupe de TP et une entreprise de services portuaires, l'usage des ferries est limité par le surcoût que représentent les pré- et post-acheminements en bus. Les nombreux services routiers concurrents empruntent le pont de Niteroi (435 000 traversées quotidiennes) limitent la part des ferries à 0,7% (60 000 passagers). L'engorgement du pont et de ses voies d'accès pourrait à terme rééquilibrer les flux. C'est aussi dans le sens d'une plus grande ouverture maritime que militent les communes voisines de Rio, notamment dans une perspective où la baie de Guanabara constituerait le centre géographique de l'agglomération métropolitaine (SEON A. 2008).

2. Les causes structurelles de la désaffection du transport public

2.1 L'expression de la crise actuelle des transports urbains

La crise que traverse le système depuis une quinzaine d'années s'exprime par la désaffection continue des usagers du transport public. Entre 1995 et 2005, le transport collectif enregistre un recul de 29% de fréquentation mesurée en nombre de voyages. La chute est particulièrement prononcée pour les bus (-35%), là où le métro et les lignes urbaines de chemin de fer plafonnent, alors même que les besoins de mobilité ne sont pas satisfaits. Le système hérité a mal vieilli et montre ses limites. La stabilité économique, l'augmentation régulière du pouvoir d'achat et la banalisation du crédit facilitent par ailleurs l'acquisition de voitures individuelles. Leur nombre a crû de 34% entre 2001 et 2009. Le marché est particulièrement porteur pour les grands groupes de l'industrie automobile qui ont été nombreux à investir dans le pays.

- **Les carences notoires du matériel et des infrastructures**

Aux heures de pointe, l'ensemble du matériel roulant des trains et des métros qui est mobilisé s'avère insuffisant pour satisfaire la demande. La situation conduit à un entassement des voyageurs jusqu'aux limites de capacité offerte voire au-delà. La situation d'inconfort due à la promiscuité est accrue en été

lorsque le système de climatisation est insuffisant, voire complètement absent. Les défaillances de l'alimentation électrique et la vétusté de la signalisation de la voie impose de toute façon des limites de fréquence et de vitesse de circulation. La sécurité est loin d'être assurée, à l'exemple d'une rame qui début 2010 a parcouru quatre stations sans conducteur, portes ouvertes. Le transport public routier souffre d'une concurrence croissante de la voiture particulière dont le nombre n'a cessé de croître avec l'embellie économique de la dernière décennie. Les services de bus qui ne disposent qu'exceptionnellement de voies réservées sont pris dans le trafic et voient simultanément chuter la qualité de leur offre et leur productivité.

- **Des déséquilibres socio-spatiaux croissants**

La dégradation de l'offre conduit à une logique de fuite par le haut (achat de voiture ou de moto) et par le bas (paupérisation d'une partie de la population et l'exclusion des plus pauvres). Durant les années 1990, plusieurs centaines de milliers de personnes démunies ou en situation précaire ont ainsi préféré recourir à la marche ou à la moto plutôt que d'emprunter les transports collectifs. La forte hausse relative des titres de transport, de 25% supérieure à l'inflation entre 1995 et 2002, (AVILA GOMIDE, 2006) s'inscrit dans un doublement des prix réels des trajets en bus entre 1977 et 1997 et la multiplication par 3,5 des billets de train. La dégradation des services à un coût élevé explique que le transport collectif ne profite guère de l'embellie économique que traverse le pays, portant porteur de croissance de mobilité. Le cercle vicieux est d'ailleurs renforcé par la gratuité dont bénéficient les scolaires et les seniors. Le coût, non pris en charge financièrement par la collectivité, se répercute sur le prix des billets et font fuir les contributeurs solvables dans une proportion toujours plus élevée.

Cette ségrégation sociale s'inscrit également dans l'espace urbain dans la mesure où les zones pauvres sont aussi des espaces enclavés. La précarité de l'accès à la mobilité peut interdire l'accès au marché du travail concentré dans les zones du Centre et du Sud. La faible desserte des zones pauvres peut avoir des raisons objectives : elles sont souvent peu accessibles du fait de l'éloignement physique, d'absence de revêtement de la chaussée ou d'accidents topographiques ; elles sont aussi considérées, à juste titre souvent, comme plus dangereuses. Aussi, c'est donc dans ces espaces que les services informels ont prospéré. La carence d'offre contraste avec la saturation dans les zones centrales très rémunératrices et vers lesquelles convergent tous les lignes. La crise du transport public conduit ainsi à l'accroissement de la fragmentation physique (par la saturation) et sociale (par la distribution inégalitaire d'accès) de l'espace urbain.

2.2 Les blocages à lever

- **L'héritage d'une approche technicienne des transports**

Les urbanistes ont dessiné une ville fortement influencée par un schéma moderniste de la mobilité individuelle pourtant marginale. Ils ont privilégié les grands travaux peu adaptés aux transports publics, au détriment d'interventions plus simples sur les infrastructures existantes et la promotion de systèmes de riveraineté. Plus récemment, les viaducs réalisés à des coûts élevés ont été justifiés par un argument sécuritaire en mettant hors d'atteinte les trafics dans la traversée des quartiers populaires (*Linha Amarela* et *Linha Vermelha*). Les dérives de cette approche fonctionnaliste ne sont équilibrées par aucun contre-pouvoir et souffrent également de l'absence d'associations de défense des usagers structurées.

- **Les carences d'intégration modale**

L'offre de transport pointe de graves déficiences en termes d'articulation intermodale. Ainsi la principale gare routière ou la gare maritime de la Praça XV ne sont desservies ni pas par le train, ni par le métro. Il n'y a pas de liaisons ferroviaires entre l'aéroport international et le centre-ville. Le système de bus lui-même fonctionne moins comme un réseau que comme une superposition de lignes en relation directe avec le centre. L'intégration de la billettique reste embryonnaire, chaque mode de transport ayant développé son propre système de titre de transport rarement compatible les autres. Et lorsqu'un titre dématérialisé existe comme c'est le cas pour les salariés avec la *RioCard*, la solution s'apparente bien plus à un porte-monnaie électronique plus qu'à une véritable intégration tarifaire.

- **Des politiques velléitaires**

L'investissement dans les transports publics ne saurait se limiter à l'allocation des seuls moyens techniques ou financiers dont nous avons vu les insuffisances. Il se heurte à l'absence d'un projet politique favorable à son développement. Or la question de la refonte du système des transports publics hante depuis près de trente ans l'agenda du pouvoir municipal comme le rappellent les nombreux plans avortés de refonte du système : système de voies réservées au début des années 1970, plan de revitalisation du Centre-Ville en 1985, *Projeto Rio Ano 2000* en 1986, projet de réintroduction du tramway moderne dans l'hypercentre (1990), Plan de Transport de Masse (1994), RioBus en 1999. Il est vrai qu'avec des mandats de quatre ans, le système politique ne porte guère à s'engager dans des projets de long terme, d'autant plus que les élections municipale et étatique qui se succèdent en alternance tous les deux ans, rendent très aléatoire la coordination des politiques publiques. D'autres projets, plus innovants et très contestés, sont régulièrement évoqués (3). Ils soulignent combien la question des transports est ravivée sans jamais pouvoir aboutir. La défaillance des politiques publiques laisse ainsi une large initiative aux acteurs privés.

3. L'enjeu des JO dans une perspective métropolitaine des transports

3.1 L'émergence timide d'une gouvernance métropolitaine des transports publics

Instituée en 1974, l'aire métropolitaine de Rio de Janeiro disposait de larges moyens financiers et techniques, surtout dans sa première phase, pour mettre en œuvre une planification des transports à travers le FUNDREM (4). Cet héritage technique et institutionnel a été dilapidé avec la constitution fédérale de 1988 qui retient le principe d'autonomie des communes et de l'état (SALENDIA 2002). Très timidement, on recommence à envisager une gouvernance métropolitaine pour laquelle la rédaction du Plan Directeur des Transports Urbains de 2003 revêt un caractère pionnier. L'Etat de Rio de Janeiro semble avoir pris l'initiative dans ce domaine, bien que les textes ne lui en attribuent pas formellement la responsabilité. Le retrait technique et financier de l'Etat Fédéral et la faiblesse relative de la Municipalité de Rio, désigne de fait l'Etat de Rio comme le leader naturel du processus, d'autant qu'il contrôle le développement des transports lourds (train et métro), clé de voûte du système à aménager.

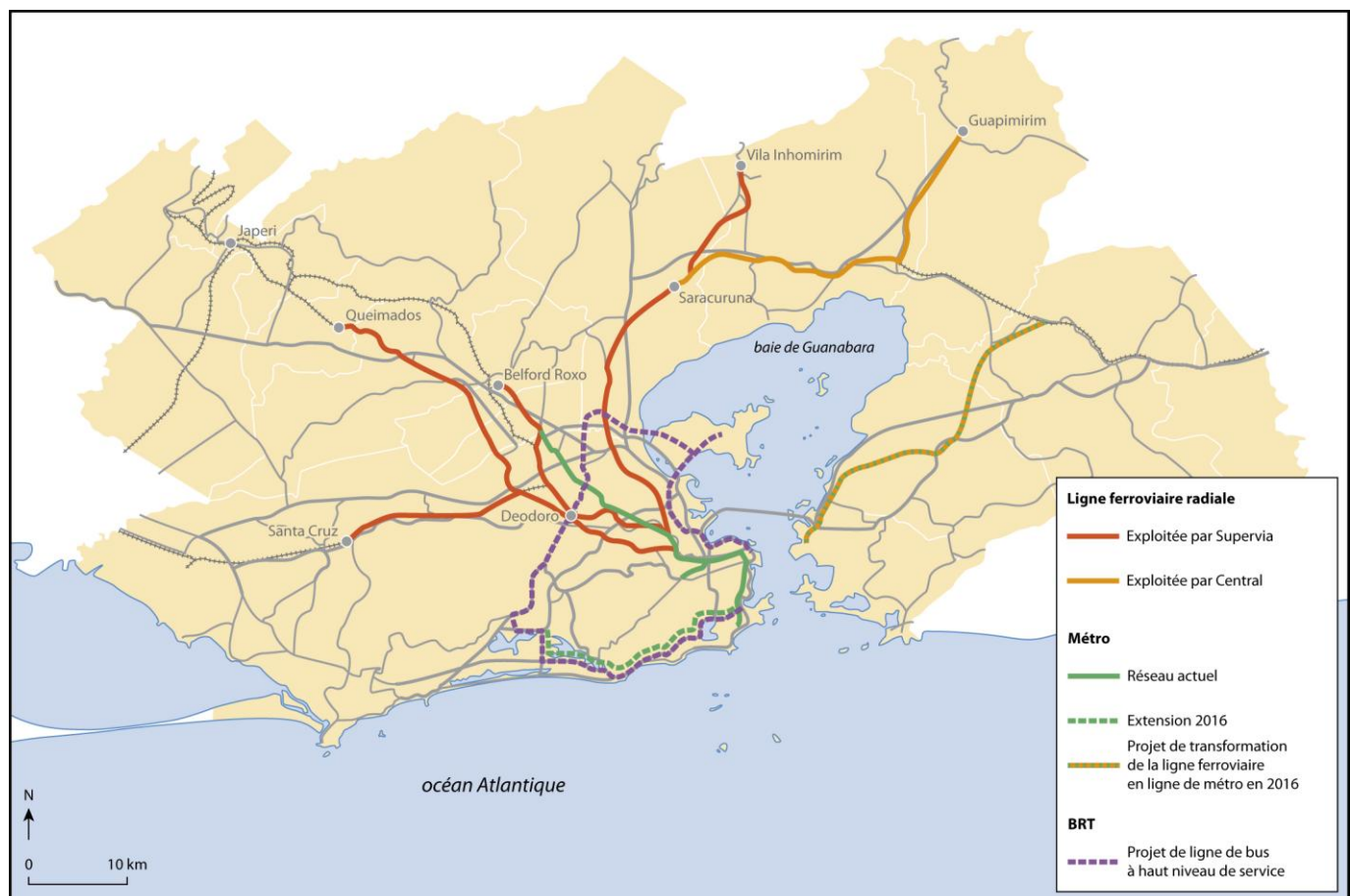
C'est dans ce contexte que le gouvernement de l'Etat de Rio a institué en 2007 une Agence Métropolitaine des Transports (AMTU) avec pour vocation de regrouper les divers acteurs publics et privés pour mener les études et des débats. Il est encore un peu tôt pour savoir si cette structure est

appelée à devenir une véritable instance de coordination, voire d'autorité unique souhaitée sur le modèle du consortium public madrilène (RIOECONOMIA 2009). L'événement olympique intervient ici comme un extraordinaire accélérateur pour l'apprentissage de la gouvernance métropolitaine du système des transports. On peut noter que là encore, c'est l'état qui joue un rôle moteur, à la tête de la DTTO qui est en charge de la coordination et de la surveillance des aménagements de transport pour les échéances de 2014 et 2016.

3.2 Les deux plans de réorganisation du système métropolitain de transport

Pressées par la candidature des J.O. et à quelques années d'intervalle, les deux autorités responsables de la mobilité à Rio, l'Etat et la Municipalité, ont établi leurs documents directeurs pour le système de transport métropolitain. Il s'agit d'un tournant important depuis l'abandon de toute politique planificatrice au début des années 1980. Le PDTU/RMRJ (Plan Directeur des Transports Urbain de la région métropolitaine de Rio de Janeiro) est publié en 2003 sous la responsabilité du Secrétariat des Transports de l'état de Rio, le Plan Directeur des transports de la ville de Rio de Janeiro par le SMTR (Secrétariat Municipal des Transport) en 2009 (cf. Carte 3).

Carte 3. Le réseau structurant de la région métropolitaine de Rio de Janeiro et les projets d'extension (Source : SMTR – 2009).



S'inspirant des nombreuses études partielles déjà réalisées, les deux textes insistent sur la nécessité d'une intégration opérationnelle et tarifaire pour faire émerger un système cohérent. Ils mettent en avant le principe de structuration du réseau à partir des transports lourds avec une priorité affichée pour le rail (train et métro) aujourd'hui sous-exploité. L'offre ferrée doit être complétée et maillée par

un service de bus massifié : les couloirs BRT (*Bus Rapid Transit*) exclusifs ou sur voies réservées le long des axes routiers majeurs, selon le principe *Tronco-Alimentados*. Dotés de véhicules plus capacitaires et plus rapides, les corridors dédiés devraient permettre de retirer 40% des bus en circulation. Les solutions s'inspirent largement du modèle de la *Rede Integrada de Transporte* (RIT) de Curitiba avec ses bus articulés, ses voies réservées et un accès à partir de stations tubulaires. Les projets de la région et de la ville s'appuient ainsi sur le principe de hiérarchisation claire de l'offre à plusieurs niveaux et du maillage du réseau radial par le recoupement de couloirs transversaux. A leur croisement, les terminaux de connexions optimisent les transferts et contribuent à renforcer l'émergence de pôles métropolitains déconcentrés autour de Bangu, Campo Grande, Santa Cruz et Cascadura.

Centrés sur le transport public, les deux schémas sont complétés par des mesures visant à assurer le contournement routier des flux de transit de l'axe Sao Paulo – Bahia au nord de l'agglomération, et complété au sud par une rocade sud pour former l'*Anel viaro*. Si le schéma retenu inclut la desserte du futur complexe pétrochimique Comperj, un des investissements industriels les plus importants du pays, il est pour le moins surprenant qu'aucun des deux n'intègre le projet de grande de vitesse ferroviaire Rio – Sao Paulo – Campinas.

Si les objectifs de la municipalité et l'état de Rio sont convergents, tous les points d'achoppement ne sont pas encore aplanis. La municipalité garde le contrôle de l'implantation des BRT qui interviennent sur son territoire, là où la seconde maîtrise les investissements des transports sur rail et on est loin d'une entente tarifaire : l'état s'est engagé seul dans une politique d'intégration tarifaire début 2010 avec l'adoption d'un billet unique, alors que la municipalité, en l'absence de données fiables et de capacité de contrôle a préféré y renoncer.

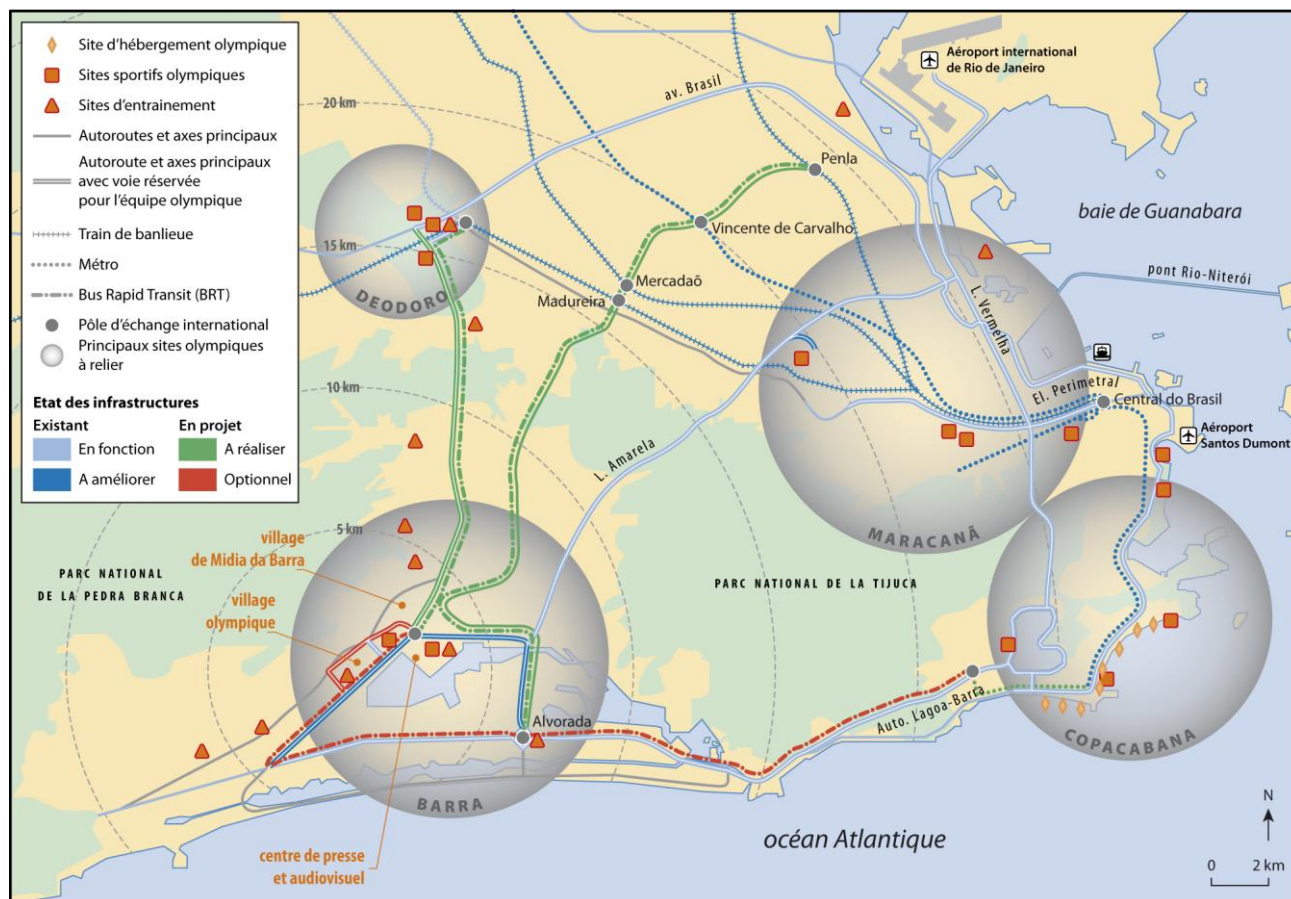
3.3 La promesse des Olympiades

La question des transports a été un point sensible dans la candidature de Rio de Janeiro pour les Jeux Olympiques de 2016 qui succéderont aux matchs de la coupe du monde que le Brésil accueillera en 2014. Pour ces deux événements, la ville pouvait mettre en avant ses équipements sportifs et son expérience dans l'organisation événementielle avec les matchs du Maracanã, le Carnaval ou les feux d'artifice du nouvel An. En 2007, l'accueil des jeux Panaméricains avaient apporté, à une échelle encore modeste, la preuve de la capacité de Rio de gérer un événement sportif complexe. Plus largement, les Olympiades s'inscrivent dans un retournement de conjoncture économique et politique. La stabilisation macro-économique et la croissance soutenue par le pays depuis le milieu des années 1990 ouvrent de nouvelles perspectives d'équipement. Sous la présidence de Lula, le gouvernement fédéral affiche son soutien à des politiques publiques ambitieuses d'autant que la conjoncture électorale est devenue favorable à Rio, puisque les deux exécutifs locaux (municipalité et état), issus du PMDP, soutiennent le parti gouvernemental.

Le dossier de candidature a apporté un soin particulier à l'offre de transport et se propose de mettre en œuvre la première phase du PDTU avec la constitution d'un système de transport massifié reliant entre eux les sites olympiques (cf. Carte 4). Les efforts financiers sont partagés à parts égales entre la modernisation du système ferroviaire, l'extension du métro et l'implantation des BRT, le tout pour près de 5 Md\$. Les autres projets concernent le développement du réseau routier, l'amélioration des systèmes de contrôle de circulation et des aménagements sur les deux sites aéroportuaires. Les autorités de trois niveaux de pouvoir ont coordonné leurs efforts de planification à travers une

structure de coordination opérationnelle, la DTTO (Division du Transport et Trafic Olympique) placée comme nous l'avons vu sous la direction de l'état de Rio. Aux garanties financières apportées par le gouvernement fédéral aux collectivités locales s'ajoutent les subventions spéciales en complément de celles déjà réservées pour la coupe du monde de 2014 (*PAC Mobilidade*). L'événement est donc une indéniable opportunité pour accélérer la refonte du système avec la mobilisation des moyens humains et financiers exceptionnels.

Carte 4. Le schéma des transports publics dans le cadre des Jeux Olympiques de 2016 à Rio de Janeiro (Source : d'après Rio 2016 – Tema 15).



3.4 Quelle stratégie publique face aux intérêts des acteurs privés ?

Le succès du modèle à introduire suppose donc la redéfinition des réseaux actuels pour alimenter les axes majeurs, c'est-à-dire la capacité de l'administration publique à imposer de nouveaux itinéraires aux entreprises exploitantes en place, ce qui lui a toujours fait défaut. Structurées par de puissants syndicats (Rio Ônibus et Fedetrans), les sociétés de transport vont-elles pouvoir faire valoir par un front uni leurs intérêts dans la nouvelle donne ? Toutes n'ont pas le même intérêt à conserver la distribution actuelle. Le pouvoir des syndicats de bus est énorme et n'a cessé de peser dans l'orientation conservatrice des politiques des transports urbains à Rio. L'importance des enjeux économiques sous-jacents ont été défendus par des recours juridiques incessants. Les errements de la décision politique sur le sujet semblent avoir plus d'une fois été influencée par la recherche de soutien financiers voire l'enrichissement personnel. Officiellement, l'exécutif est prêt à la refonte d'un système sclérosé par les intérêts particuliers. Alors que les travaux de génie civil viennent à peine d'être entrepris, les modalités de la transition entre les modèles restent largement indéterminées tant

est puissante la résilience du système traditionnel. S'ouvre alors un éventail de stratégies allant de la collaboration, à l'évitement ou au conflit, ainsi que leur combinaison ou leur succession en fonction des stades et de la vitesse de sa mise en œuvre.

La municipalité, sous la pression des échéances semble avoir fait le choix d'une refonte qui laisse peu de temps à une réorganisation globale. Elle n'a certainement pas le luxe de se heurter de front aux entreprises exploitantes, comme ce fut le cas à Bogota pour l'introduction du *Transmilenio* (GONZALES BUSTAMANTE 2007). A Rio, les entreprises sont bien plus puissantes et structurées. L'intérêt bien compris devrait conduire à l'établissement d'un nouvel équilibre entre les deux parties. Il risque fort de s'opérer au profit des entreprises dont la puissance d'influence et de nuisance peut menacer ou seulement retarder des schémas de transport au calendrier très serré. Un argument de poids dans la redistribution des cartes du pouvoir au sein du réseau.

Conclusion

La figure de la métropole globale qui se diffuse à l'échelle mondiale impose aux grands ensembles urbains l'acquisition d'un certain nombre d'attributs pour s'affirmer dans la compétition internationale. Les expositions universelles, les grands événements culturels, politiques (5) ou sportifs participent à la mise en spectacle de la ville dans une démarche de marketing urbain. Les transports y alors occupent un rôle-clé car ils doivent garantir l'interface entre le vaste monde et le lieu de l'évènement. La mise en œuvre de l'accessibilité apparaît comme un élément central qui insère effectivement et symboliquement l'espace métropolitain dans le réseau mondial.

Les Jeux Olympiques 2016 offrent à Rio le prétexte à une mobilisation pour l'amélioration d'un système de transport pénalisé par un retard d'investissement des décennies antérieures. L'enjeu est bien de prendre en considération la dimension métropolitaine des besoins de mobilité en s'appuyant sur un transport de masse qui a fait ses preuves ailleurs. Le consensus semble acquis sur ce point. Reste alors à trouver les bases d'un accord entre les parties en présence, notamment les sociétés de bus en place qui peuvent se prévaloir d'une réelle capacité de nuisance et qui peuvent jouer sur les délais serrés de mise en place du nouveau schéma. En retour, la puissance publique (état et municipalité) paraît avoir pris conscience de l'enjeu structurant du transport public, non seulement comme un service délégué mais bien comme instrument d'organisation de l'aménagement métropolitain. Municipalité et état semblent aujourd'hui prêts à s'investir plus dans son fonctionnement. Les échéances de 2014 et 2016 agissent comme un stimulant. Toutefois, l'impératif des délais serrés peut conduire à plus de conciliation avec les acteurs en place et ainsi le risque de pérenniser les arrangements asymétriques et les relations de clientélisme dont les lobbies privés constitués par les puissantes sociétés d'autobus. L'histoire du réseau a d'ailleurs montré qu'elles savaient pleinement tirer parti des failles du pouvoir politique local.

Notes

(1) Originaire de Rio de Janeiro – d'après des mots des tribus indiennes CARI blanc et OCA maison, l'adjectif *fluminense* se rapportant quant à lui à l'état de Rio.

(2) Il faut souligner l'importance de cette offre omniprésente en ville : avec une flotte de 31 000 véhicules (deux fois plus qu'à Sao Paulo), Rio dispose de l'offre la plus importante du Brésil. Les

tarifs qui sont fixés par la municipalité sont les meilleurs marchés du pays. Leur nombre est censé répondre aux besoins de mobilité des touristes.

(3) Ainsi un train à sustentation magnétique devant relier Barra au Centre et aux aéroports en moins de 30 minutes est évoqué en 1996 et encore l'objet d'études techniques ultérieures (cf. *Veja Rio* « 10 ideias que podem melhorar a vida dos Cariocas », 8 avril 2009), ou plus partiels comme le désenclavement du campus du Fundao par un système ferroviaire léger.

(4) La *Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro* avait en charge la planification des services d'intérêt commun à l'aire métropolitaine, dont les transports jusqu'à sa suppression en 1989. L'ensemble de ses compétences techniques et de ses archives sont alors dispersées.

(5) A ce titre, Rio en accueillant le sommet de la terre en 1992 a bénéficié d'aides fédérales spécifiques pour la construction de la voie express depuis l'aéroport et le financement de la dépollution de la baie de Guanabara.

Bibliographie

ALCANTARA (de) R., "A Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – FUNDREM". In *Rio Urbano* n°1, 2002, pp. 54 – 59.

ANONYME, *A volta dos bondes ao centro de Rio. Integrar os transportes públicos através de uma rede de VLT*, Prefeitura da cidade de Rio de Janeiro, 1990.

AVILA GOMIDE (de) A. et al., *Proposta de barateamento de tarifas do transporte público urbano*, Ministério das Cidades, Sec. Nacional de Transportes e da Mobilidade Urbana, Brasília, 2006, 34 p.

BALASSIANO R. et al., *Ideias e alternativas para o trânsito na cidade do Rio de Janeiro*, Document Final, COPPE/UFRJ, Câmara Municipal do Rio de Janeiro, seminário realizado em 15 de julho de 1996, 64 p.

BALASSIANO R., BRAGA M., *Buses & vans – Assessing Public Transport Competition in Rio de Janeiro – Brazil*.

BALASSIANO R., BRAGA M. G. C., "Competição no transporte rodoviário de passageiros : o caso do Rio de Janeiro", in Santos E. e Aragão J. (Ed.), *Transporte em tempo de reforma*, LGE ed., Brasília, 2000, 511 p.

BARAT J., *Equilíbrio entre sistema de atendimento público e individual no transporte de passageiros e suas repercussões sobre a organização espacial metropolitana. Exame do caso da área metropolitana do Rio de Janeiro*, Tese faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFRJ, 1974, 112 p.

BRASILEIRO A., « Relaciones contractuales entre los poderes públicos y las empresas privadas de autobuses urbanos en Brasil », in Orrico Filho R. et al., *Ônibus urbano. Regulamentação e Mercados*, Brasília, 1996.

BRASILEIRO A., HENRY E. (Org), *Viação Ilimitada - Ônibus das Cidades Brasileiras*, Ed. Cultura Editores Associados, 1999, 640 p.

BRASILEIRO A. et al., « Transportes publicos metropolitanos no Brasil : uma pauta para sua reorganização », in Santos E., Aragao J. (Org.), *Transporte em tempos de reforma*, EDUFRN, Natal 2004, p.

CERQUEIRA CARVALHO R., *Rio de Janeiro: uma cidade conectada por túneis*, Coleção Estudos cariocas n°4, Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos, 2004, 59 p.

CORREA STIEL W., *Historia do transporte urbano no Brasil. Historia dos bondes e trólebus das cidades onde eles trafegam*, Ed. Convênio EBTU/ini, Brasília, 1984, 519 p.

« Especial Transporte regioa metropolitana e seus desafios », *Rioeconomia*, n°2, octobre 2009, 132 p.

GONZALES BUSTAMANTE R., *Transporte publico em Bogota. Do systeme traditional ao Transmilenio : um Mercado em transição*, Mestrado, COOPE UFRJ, juin 2007, 198 p.

GONÇALVES FONTES NETO M., *Concessões: análise jurídica. Prorrogação de permissões, Fetranspor*, http://www.fetranspor.com.br/revista_onibus/revista48_concessoes_jur.htm, site consulté le 21/12/2009.

LEMA ICASSURIAGA G., *O transporte como vetor de contrôle na configuracao urbana de Rio de Janeiro*, 2005.

JAIME LERNER ARQUITETOS ASSOCIADOS, *Avialiacao comparativa das mobilidades de transporte publico urbano*, NTC, julho 2009, 92 p.

ORRICO R, SANTOS E., « Hegemonia privada, da capital do bonde ao ônibus no Riuro de Janeiro », in Brasileiro A. et Henry E., *Viação Ilimitado.Ônibus das cidades brasileiras*, Cultura Editores Associados, 1999, 640 p.

MAC DOWEL E. F., “Metrô : expansao ou retrocesso ?”, in *Revista du Crea RJ* – Abril/Maio 2009, pp. 32- 35.

PDTU/RMRJ – *Plano Diretor de Transporte Urbano da Região Metropolitana do Rio de Janeiro* – 2005.

ROMULO ORRICO & ENILSON SANTOS, “Hegemonia privada da capital di bonde ao ônibus no Rio de Janeiro”, in Braliseiro A. et Henry E., Op. cit. pp.403 – 430.

REBELO J. M., *Reforming the Urban Transport Sector in the Rio de Janeiro Metropolitan Region: A Case Study on Concessions*, World Bank, Research Working papers, November 1999, pp. 1-25(25).

ROY G., "Rio de Janeiro: the Make-up of a Modern Megacity », *HABITAT INTL.* 1995, Vol. 19, No. 1, pp. 91-122.

RIBEIRO P. (Dir.), *RioBus. Reorganisaçao do sistema de transportes colectivos por ônibus na cidade do Rio de Janeiro*, Resumo Executivo, Programa de Engenharia de Transportes COPPE/UFRJ, Instituto Municipal de Urebanisme Pereira Pasdsos (IPP), 1999, 30 p.

RODRIGUEZ H. S., « O Metrô do Rio de Janeiro », in *A formação das Estradas de Ferro no Rio de Janeiro. O Resgate da sua Memória*, Memória do Trem, Rio de Janeiro, 2004, pp. 158 – 165.

SEON A., *Gouvernance et pratiques urbaines à Rio de Janeiro*, Institut de recherche et débat sur la gouvernance, <http://www.institut-gouvernance.org/fr/synthese/fiche-synthese-14.html>, consulté le 20/12/2009.

SMTR, Secretaria Municipal de transportes, *Plano Director de Transportes da Cidade do rio de Janeiro*, nov.2009, 144 p.

VASCONCELLOS S., SANT'ANNA R., BALASSIANO R., “Low capacity transport systems and regulation in Rio de Janeiro”, in *Proceedings of 9th WCTR – World Conference on Transport Research*, Seoul, 2001.